

公的年金の在り方について

——アメリカでの改革論議と日本——

小 林 均

はじめに

今日我が国の年金システムは大きな転機を迎えている。特に負担と給付の関係において、21世紀の初頭の高齢化のピークに若い労働者に過重な負担をかけることが問題視されている。1996年度経済白書は年金保険料負担の世代間格差の拡大の試算結果を明らかにしている¹⁾。この問題は必ずしも我が国だけの問題ではない。年金の財政方式として賦課方式と積立方式があることは、よく知られている。多くの諸国が賦課方式を採用しているが、我が国の場合も実質的な賦課方式がとられている。賦課方式採用に伴う、過重負担と公平の問題が多くの国で抱える共通の問題とって過言でない。総務庁発表の95年国勢調査速報によると65才以上人口が最多の14.8%になり、また「人口動態統計(概数)」によると、「合計特殊出生率」も1.43と過去最低の数値を示し少子化が鮮明になった。急速に進む高齢化の中で、他の先進諸国よりやや遅れて、年金問題に直面している我が国でも、野口(1984)、本間他(1988)、八田他(1992)、高山(1992)、田近他(1996)らによって、問題点の指摘やさまざま提案がなされている。以下では1960年代から1980年代すでに同じ問題を抱えて年金制度の改革をめぐってなされたアメリカの議論を明らかにするとともに、我が国における主要な提案をとりあげ、これからの我が国の年金のあり方を探ってみたい。

1. 1960年後半アメリカでの改革論議

1.1. 制度の完成

アメリカではビスマルクの社会保険の創設から遅れることおよそ50年の1935年に、社会保障法が議会を通過し老後保障制度が導入された。それからおよそ30年後1965年にメディケア、メディケイドの医療保障が導入され今日のような社会保障制度がほぼ完成した。くしくもそれは社会保障、特に老後保障の在り方をめぐる論争の始まりでもあった。アメリカでは1960年代後半から老後保障について核心にせまるさまざまな議論が経済学者の間で展開された。私的体系に依存することを特徴とするアメリカでさえ、いやアメリカだからこそ論争の高まりを見せたのかもしれない。これらの論争の中にすでに老後保障に対する基本的な問題点が指摘されているのである。それはその当時の現状をどう捉えるかと同時に老後保障はいかにあるべきかをめぐる論争である。すなわちそれは、老後保障を租税・移転体系の一環とし捉えるのか、社会保険として捉えるのか、という社会保障に対する理念の違いの反映である。

1.2. Samuelson 命題

その当時、社会保障制度の経済理論的支えを提示したのがSamuelson(1958)であった。それは彼自身がホッブス・ルソー流社会契約と位置づけたものである。つまり現在の労働世代が引退世代をサポートし、そのサポートがまだ生まれぬ世代に対する証書(draft)によって保証されることで、労働世代の老後が保障されるシス

テムである。その発想はもともと労働者が老後の生活を維持するための貯蓄の利子率が完全競争経済においていかなる水準になるかを求める議論から始まった。Samuelson(1958)は①3期間で最初の2期間は1単位ずつ生産、3期は退職して、何も生産しない②通常の効用関数を持ち、将来の消費を割引く③耐久財はない、という仮定のもとで、もし割引率が一定で、人口が一定の割合で成長する場合、そうした経済は人口成長率に等しい均衡市場利子率を持つことを明らかにした。そしてこの条件は、人口構成が一定の一族(clan)が一族の厚生を最大化するように資源を配分することによって達成されることを示した。これこそが世代が重複し、人口の成長率が一定の条件の下で、労働世代が引退世代をサポートし、その労働世代が引退期に次の世代にサポートされる世代間の資源移転システム、いわゆる賦課方式の正当化の議論の原形である。

Aaron(1966)も「社会保険『逆説』」と呼び、賦課方式が優位性を持つ条件を明らかにした。Aaron(1966)の議論は、投資対象としての積立方式と賦課方式の比較という性格を持ったものである。人口の成長率と賃金の成長率との和が利子率より大きいければ、賦課方式の下では生涯受け取り年金給付額が生涯支払い保険料より大きくなり社会保険が各人の厚生を増加させることを指摘した。これは別言すれば Samuelson(1958)の言う生物学的利子率すなわち人口成長率が、積立運用利子率より高ければ、賦課方式の方が厚生を増すことを指す²⁾。

1.3. 現実とは「ビュリダンのロバ」

1960年代アメリカでは既に老後保障の在り方に関して、今日の我が国における問題を予期する議論がすでに展開されていた。Buchanan(1968)は、社会保障は原理上の混乱をきたしており、保険でもなく、移転・租税体系でもないとする認識を示した。すなわち1967年のOASDI(高齢者、遺族、障害者年金)の準備金は245億ドルで、同年の給付をわずかに上回るにす

ぎないものであり、保険のイメージから遠い現実の存在である。一方若い生産的労働者に租税を課し、金銭的に問題のない年金受給者に給付をしている。これは公正の基準に反し、ニードではなく過去の稼得能力に関連して給付がなされているのである。つまり租税・移転体系としても財政的公正の観点から問題があると指摘した。現行のシステムは保険原理に基づくシステムかより完全な租税・移転体系への移行という選択肢の前に置かれた、現代の「ビュリダンのロバ(Buridan's ass)」であると Buchanan(1968)は評した³⁾。

Buchanan(1968)に言わせれば、もし保険原理に基づくならば、①信託基金勘定と一般財源の分離②目的税への継続的依存、租税支払いと保険数理的に計算された給付とのより明確な関係③退出の自由、が満たされていなければならない。一方、本来の租税・移転体系ならば、一般財源で調達し、個人の受給権という概念を排除し、給付をニードに関連させ、制度を普遍的に全ての人に適用可能にすべきである。現行の制度は、いずれの原理からみても問題があり、強制的であり、不公平であり、不健全であり、中途半端なものに写ったのである。したがって、より本来の租税・移転体系に近づけるか、保険的性格を持たせるかいずれかの方向に改革が必要になると考えた⁴⁾。Samuelson(1958)の議論は、労働者が自己の老後のために投資をするという視点で説かれているが、現実はその保証がないというのが Buchanan(1968)の指摘である。Buchanan(1968)によれば、1967年に結婚し22才で働きはじめ2010年に引退する人が老齢年金のためのみに積み立てる金額は54000ドルで、夫婦が受け取ると予想される金額は33000ドルにすぎない。「当てにならない口約束(pie in the sky)」の様相を呈する可能性が大であるというのが彼の現状認識であった。

1.4. 諸提案

その当時の現状に対して、Buchanan・Campbell(1966)は現行制度を保険原理に基づくもの

に変更する提案を行った。それは現行制度の実質的負債に対して政府債を発行し、その後で国民に社会保障制度への自発的参加を認めるものであった。これとは逆に移転・租税体系として強化する案を提示したのが Pechman・Aaron・Taussig (1968) である。社会保障 (Social Security) を社会保険 (Social Insurance) とみなすことは、社会保障のこれからの発展の阻害となる断じている。社会保障とは私的選択と市場とに任すよりも政治プロセスを通じて社会が世代間の所得分配問題を解決するメカニズムと定義する。そして具体的提案の一つとして、老人で貧しい人に対する所得維持機能 (income support) を負の所得税体系に、退職前の所得に関連する所得給付機能 (earnings replacement) を従来の社会保障に委ね、適切な生活水準の達成を目指す提案をしている。またカナダで展開された議論であるが Asimakopulos・Weldon (1968) は、異なる視点から公的年金を捉えていた。つまり、公的年金は、いかなる集団の将来所得の特定の水準を決定するものでなく、現在所得の再分配という目的と後の政府が所得を再分配するしかたに影響を及ぼすことを意図したルールを提供という目的への試みと捉えている。これは、所詮将来は不確実なものという認識が背景にあると思われる。

「ビュリダンのロバ」から脱するために、Buchanan (1968) は現行制度の基礎となる Samuelson (1958) システムの核心部分を否定せずに、保険原理への一層の徹底化を目指す折衷案を提案した。その内容は、稼得に基づいた給付への受給権、政府システムからの脱退の権利の附与、社会保障債券の購入の義務づけである。基本的には保険原理を維持しつつ、強制性、自由性、給付の実質価値の維持の性格を持った改革案を提示した。つまり、①社会保障税を廃止し、②全ての所得稼得者に所得比例で社会保険債券の購入を義務づけ (強制性)、③その債券売却による収入を年金支払いに充てる。④希望者に追加購入を認め、そして⑤私企業にも社会保険債券の発行を認め、希望者に私企業からの社

会保険債券の購入を可能にし、⑥社会保険債券の収益を、長期財務省債券の利子率か GNP の成長率いずれかの高いものと等しく設定する (給付の実質価値の維持)。成長率に連動させることによってインフレに対する自動調整が可能となり、現行システムのような調整作業も必要でなくなり、またインフレに対応できない通常の保険の持つ欠点も克服される。この債券の譲渡は禁止され退職時に年金に変換される。

2. 老後保障と公的年金

2.1. 積立方式と賦課方式

老後保障としての公的年金の位置づけにはさまざまな見解が存在するが、それと関連し議論の余地があるのが公的年金の財政方式である。財政方式として賦課方式 (pay-as-you-go) と積立方式 (funded) があることはよく知られている。積立方式は労働期に積み立て引退期に給付を受けるので、原理的には私的貯蓄と変わらない。給付額は自己の積み立てた保険料の元利合計から保険数理的に計算される。それに対して賦課方式は引退期にある世代が同時代の労働期にある世代から給付を受ける方式である。

2.2. 賦課方式の理論的根拠

既に言及したように賦課方式の理論的根拠を提示したのが、Samuelson (1958) である。Samuelson (1958) は、各人は自己の退職時に将来世代がサポートしてくれる見返りとして現在の退職世代を支える費用の一部を負担するシステムの可能性を示した。一方 Diamond (1965) は世代重複経済 (overlapping generation economy) において、政府の不介入が効率的であるという保証はないことを示した。つまり、競争経済は資本蓄積の過剰をもたらす、全ての世代は介入によって改善される。それは利子率 < 成長率という、“フェルプス・クープマンズ非効率性 (Phelps・Koopmans inefficiency)” の状況である。この状況では、例えば公債発行による政府介入はあまねく選好されるかもしれないのである。

その意味で公的年金の導入は望ましい異時点配分を保証する1つの手段である。公的年金は私的年金と異なる原理で運用が可能である。それが賦課方式である。人口成長率を n とすると、労働人口1人に付1ドルの拠出は、年金受給者1人につき $(1+n)$ ドルの給付を可能にする。これを私的貯蓄(私的年金)への収益 i と比較すると、 i つまり利子率<人口成長率、という動学的非効率性の状況では、賦課方式の公的年金は有利性を持つことになる。

Samuelson(1975)は、成長経済モデルに賦課方式の年金の導入し、それが厚生を高めるという意味で効率性を達成することを明らかにした。2期間世代重複経済、人口と資本の成長率が等しい定常成長モデルの下で一般均衡のフレームワークによって最適社会保障体系を追求したのである。その結果、完全積立方式は私的貯蓄にとってかわることを、賦課方式は消費を最大にする“黄金律 (golden-rule)”定常状態を達成することを観察した。ただし、定常状態への経路を分析しなければ完全でないし、非効率性の議論は始めに資本が過剰の時のみ通用するものであることを指摘した。

2.3. 賦課方式の特徴と限界

● 世代間移転と適正な給付

積立方式はある世代に関する異時点の所得の再分配であるのに対して、賦課方式は異なる世代間の所得の再分配という特徴を持つ。現在多くの国で賦課方式が採用されているが、インフレを考慮して年金額を適切なレベルに設定するためには、積立方式では無理だということで、賦課方式の持つ世代間再分配効果が利用されている⁵⁾。

● 経済効果

賦課方式は二つの経済効果を持つ。賦課方式では、現役世代の拠出が同時代の引退世代の給付に回るわけで、基本的には保険料は積立てられない。したがって社会全体の純貯蓄は年金がない場合に比べ減少する効果を持つ。また保険料は積立てられないので現役世代が保険料を税

金という認識を持ち、労働供給にマイナスの効果を持つと指摘されている⁶⁾。

● 賦課方式と成長

賦課方式による引退世代の生活を維持できるシステムが可能になるには、二つの条件が必要である。人口成長率が一定で永続するという条件、と社会厚生関数の形状である。後者の条件は人口の相対的構成は変化しないという内容を意味する。もしこれらの条件が成立しなければ、システムは困難に遭遇する。つまり成長率が変化、たとえば低くなったり、また人口構成が変われば、賦課方式の持つ本来のメリットは消失するのである。

● 賦課方式導入・支持の理由

多くの国で賦課方式が導入された基本的理由は、世代間移転によって引退世代に適切な年金の支給が可能であるというところにある。そして導入の背景には、第一にインフレによる生活費の上昇、第二に世代の持つ特殊事情への配慮、つまり大不況、戦争経験者に成長の成果を報いるということがあげられる。日本においてもまったく同じことがあてはまる⁷⁾。

しかし賦課方式が技術的に維持されるには、経済が成長し、人口が成長し、それが永続するという条件のもとであった。賦課方式によって生活可能な年金を支給できるという魅力は、政治的に受け入れやすいものであった。多くの人が、経済が成長し、人口も増加するという暗黙の前提を受け入れたのである。しかし賦課方式の存立基盤は、将来は不確実という現実を考慮すれば、甚だ心もとないものであった。

3. 老後保障と公的介入

3.1. 公的介入の論拠

そもそも老後保障における公的介入の経済的論拠はどこに求めることができるのか。Tompson(1983)は、それまでに議論されたものを、①不確実性の減少②取引費用の低下③生涯所得の再分配④用心深さの擁護⑤近視眼を補う、に分類・整理している。

①は、将来の健康、労働期間、寿命、インフ

レーションといったリスクに対して個人での対応は困難であるという内容である。諸リスクには保険で対応可能であるが、Pechman・Aaron・Taussig(1967)は民間保険より公的保険が適しているとみなす。またDiamond(1977)は、所得の低下に対する保険としての社会保障は、労働期間の不確実性に対処する自然かつ社会的な手段であるとする。

②は、個人の貯蓄・投資における情報費用は増大して個人で対応することが難しいことや、年金保険を供給する側の問題として保険固有の逆選択問題ゆえに公正な年金保険は供給不可能であり、より大きい集団を扱う政府の方がより効率的な保険者になりえることを意味する。主にFeldstein(1977)が強調するところである。

③は、社会保障のみがコーホート内の生涯所得という視点から再分配できる唯一のプログラムであることを指す。例えば生涯利益の現在価値と生涯負担額の現在価値との差あるいは比率を低所得者に有利にする役割を期待する事である。Diamond(1977)は世代内と世代間の双方の再分配は生涯という観点から見てはじめて意味を持つと主張している。

④は、社会が老人や障害者をサポートすると、それによって用心深くない人々が貯蓄する必要がなくなることに對する防御を意味する。社会保障の公正な負担を負わせるために、強制的に貯蓄させることが社会保険の役割とみなす。これはMusgrave(1968)が指摘したものである。

⑤は、Pechman・Aaron・Taussig(1967)Diamond(1977)、Feldstein(1977)が指摘するもので、人々は老後のために必要な貯蓄をしないので、強制的制度が老後の保障のための貯蓄を可能にし、厚生を増加に資すると考える。

3.2. 社会保障の経済的根拠の発展と拡張

Myles(1995)は、Samuelson(1975)の議論を基にその後なされた議論の総括を試みた。労働期と引退期の2期間、資本、労働の2生産要素の完全競争経済、一定の人口成長率、消費者は同一という、Diamond経済における社会保障計画

の分析を基礎にその発展と拡張について次のようにまとめた。社会保障の導入によって厚生が増加する場合が多々ある。①不確実性がないと、引退決定が内生化したとしても、社会保障の導入は動学的非効率性によって正当化される。②人口成長率の上昇は、厚生の水準との、ひいては社会保障の構造とのさまざまな状況をもたらす。③生産とか人口成長の不確実性があると、社会保障は幸福な世代と不幸な世代との関係に限定的な役割しか果たさない。④個人上の不確実性がある場合、社会保障が厚生を上昇させることは、必ずしも可能でない。モラルハザードが存在する場合、政府が民間より優っているとはいえない⑤投票機構は最適な水準をもたらすとはいえない。

以上の議論を受けて、社会保障の経済的論拠は、次のようにまとめることができよう。老後の生活の保障にあたっては、多くのリスクが存在する。リスクに対処するには保険という制度がある。人々が保険に加入することによって、問題は解決できるはずである。しかし民間保険、公的保険に拘わらず保険においては逆選択やモラルハザードの問題が発生する。逆選択の問題の例としては、長生きする人には高い保険料、そうでない人には低い保険料を課すのが公正な保険であるが、現実には情報上の問題で長生きする人のみが契約をする。その結果保険料の上昇が起こり普通の人々が加入できなくなる。ただし公的保険ならば大規模にリスクをプールできるのでより効率的であるとされる。しかしこの問題は個人でなく大きな組織に販売することによって解決可能である。したがって公営化の論拠にすぐ結びつくものでない。一方、すべての人々が民間保険に加入するわけでもないし加入できるわけでもない。また他の形態の貯蓄を行い老後に備えるわけではない。3.1.の④や⑤のように、確かに貯蓄をさぼったり、近視眼的な人々もいる⁹⁾。多くの論者が、強制貯蓄としての公的年金の必要性を指摘するゆえんである。残るは、インフレへの対処と、再分配の問題である。前者に対しては、民間保険によるインデ

ックス化での対応はなかなか難しく、政府によるインデックス債券の発行、さらに公的年金の場合は賦課方式による財政方式がインフレ対策として採用される⁹⁾。賦課方式採用によって世代間の所得の再分配が生じるが、世代内の再分配を含めて公的年金制度事体に再分配機能を持たせることは、社会保障に対する考え方に依存する部分であり、すぐれて価値判断の問題となり、論争の呼ぶところである。

4. 1970年代以降の論争

1970年代に入って Feldstein(1974)に代表される経済と公的年金との関係に重点を置く改革論議がなされた。賦課方式による公的年金がアメリカの貯蓄率の低下をもたらし実質所得の低下を招来しているという危惧から、現行制度への批判が明らかにされた。一方 Samuelson(1975)は、個人の近視眼的視野を理由に強制貯蓄としての公的年金の存在意義を認めるとともに、社会保障制度の導入を評価している。しかし現実には厳しく、1983年には、今後75年間の予想収入と予想給付とのギャップを除去するために、高所得者の給付に対する課税、支給年齢の65才から67才への移行を伴った社会保障の修正がなされた。1960年代末期から始まった老後保障を中心にした社会保障をめぐる議論は1983年の修正改革の後も続いた。修正改革と同じ年に Tompson(1983)は公的年金論議の複雑さを指摘しながらもそれを3つのモデルに分類している。この分類はその後の議論にも有用と考えられる。

4.1. 3つのモデル

● 租税・移転モデル。

1970年代の後半に入ると、老後保障をどう捉えるかというモデルの違いがより明確になる。一つは社会保障を租税・移転体系の一つとして捉える立場である。ニードに基づく給付は支払った負担と何の関係を持たない、つまり租税面と移転面との分離がその特徴である。したがって社会保障の租税・移転モデルは、経常的な移

転に焦点をあてる。ここに属する代表的な見解が、すでに言及した1960年代に展開された Pechman・Aaron・Taussig(1968)や Britain(1972)のものである。

● 保険モデル

社会保障の基本要素は、退職、障害、死亡等の原因で発生する稼得喪失のリスクに対する労働者間でのプーリングにあるとみなす。ライフサイクルという長期的視点から負担と利益を捉え、負担と利益を分離することのできないものと考えてことを特長とする。三つのモデルの中では最も古い概念といえる。

● 年金・福祉モデル

個人上の公正 (individual equity) と社会的適正 (social adequacy) というあい争う目的を、給付構造の中に反映させようとするものである。上述の2つのモデルをあわせたようなものである。例えば個人の生涯給付・租税比率の違いを、このモデルは再分配的福祉要素として捉えるが、それに対して保険モデルは正常な帰結として捉えるところにある。後に触れる Boskin(1986)はその代表的な見解と言えよう。

上述の様な老後保障の位置づけの相違は、現行制度への評価さらには改革案を異なるものとする。租税・移転モデル、保険モデル、年金・福祉モデルのいずれの視点に立つかによって、おのずと現状の捉え方、改革案が異なるのである。

4.2. 改革案

● 個人上の公平 vs. 社会的適正

この二つの観点から言えば、移転・租税モデルは社会的適正に最も重きを置く立場である。しかしアメリカのみならず経済状況、社会の現状はこうした考えに対して厳しい判断を迫っていると見えよう。何らかの改革案の提示の多くは、個人上の公平に第一義的力点を置く立場である保険モデルか、二つのバランスを目指す年金・福祉モデルからの提案にならざるをえない。

● 段階的廃止・民営化案

個人上の公平に第一義的力点を置き民間保険

や私的貯蓄での老後への対策を支持する立場にある人々が、現行制度の段階的廃止案を提案するのはごく自然なことである。これらの人々は強制性、制度からの離脱(option-out)の自由を認めるかで微妙に異なる。既に言及した Buchanan (1968) はインデックス債購入の強制(mandatory)によって社会的適正を目指し、一方で離脱の自由を認める立場である。この点が他の自由主義者と異なるところである。Weaver(1983)は Buchanan (1968) の言う「当てのない口約束」の現行制度から私的体系への移行を支持している。そして既にある IRA(個人退職勘定)を利用して完全な民営化を目指すのが Ferara(1985)である。改革の目的の主眼は、非積立方式の公的年金から積立方式の私的プログラムへの変換による貯蓄の増大にある。Ferara(1985)の提案は、社会保障拠出金を IRA(個人退職勘定)への貯蓄に徐々に移行し、その貯蓄部分には所得税の控除を認め、その代わり社会保障給付も比例的にカットする内容である。移行期における労働世代の負担問題は、公債発行で後の世代に転嫁する調整方式を考えている¹⁰⁾。

● 保険数理的決定給付水準

Boskin・Kotlikoff・Shoven(1985), Boskin(1986)は、保険として年金を購入するように、給付水準の決定を過去の個人の拠出に直接リンクさせる方式を基本とする。現行の制度が、「財政上の支払い能力」、「公平」、「効率性」、「不確実性」、「情報の不足」の5つの基準からみて問題点を抱えており、それらを改善する改革案を提案している。「公平」の観点から、単一の稼得者の家族が他の家族と同じになるように変更されている。Boskin・Kotlikoff・Shoven(1985)と Boskin(1986)は、「公平」の基準に立ち、ある一定期間の全ての労働者の拠出は他の労働者の拠出と同率の収益をあげることを目指す。さらに Boskin(1986)は、「年金保険機能」(公平ルール)と「移転機能」(再分配)の二段階システムを提案する。後者は低所得層に一般財源から給付を行うものである。

特に重要なのは、毎年購入する年金の収益率が独立の機関によって決定され、固定化されることである。これによって不確実性の問題の解決を目指した。1983年社会保障の修正は75年間の予想収入と予想給付とのギャップを除去するためになされたが、Boskin(1986)は改革の効果には懐疑的である。財政問題を解決するには、結局は 給付水準の削減が必要であり、それは自らを支えることのできる人々、社会からの移転の依存を避けるべき人々の犠牲によってなされるとしている。

● Weldon 流

租税・移転モデルに立ち社会的適正さに重点を置きながら、捉え方が他の論者とは異なるものとして、カナダで展開された Asimakopulos・Weldon(1968), Weldon(1976)がある。Asimakopulos・Weldon(1968)は公的年金の本質は世代間の再分配にあるとし、年金の給付水準の適正という観点から、私的年金、私的貯蓄では対応不可能なインデックスに注目する。Weldon(1976)の基本的認識は、公的年金とは、私的システムが大部分の高齢者に適切なサポートをできない変動する世界への社会的対応と見なすところにある。そしてユニークなのはその時々政府の独立性に視点を置くことである。現在の政府が決定した租税と給付が、将来の政府の決定に制約を与えるものでないということである。その時々状況に対応可能という意味での公的年金の偶発性(contingency)を認める¹¹⁾。

5. 日本における場合

5.1. 我が国の抱える問題

我が国の年金制度は1942年に発足した積立方式の厚生年金に始まり、1954年の改革で個人の保険料と年金受給額が直接リンクしない修正積立方式に移行した。その後1961年に積立方式の国民年金が導入され、1973年の改正で厚生年金は実質的に賦課方式に移行した。こうした中で最も重要な問題は、既に言及したように急激な高齢化と少子化によって現行制度のままである

と、高齢化社会に入った場合労働世代に過重な負担が予想されることである。我が国でも1980年代初頭から高山(1980)、野口(1984)によって年金をめぐる議論が本格化した。野口(1984)は高齢化対策として、団塊の世代の前の世代から徐々に給付を切り下げるか、団塊の世代より後の世代に保険料を徐々に引き上げるかの選択を明らかにしている。その後本間・跡田・大竹(1988)は包括的に高齢化社会における福祉と財政に関する分析とメニューを提示した。それによると低福祉・低負担型の選択として給付率引き下げ、支給開始年齢の引上げ、高福祉高負担型の選択として積立金保持、年金消費税の導入のメニューを提示した。ただし現実的可能性として、急激な負担増や給付削減は無理であるとして4つのミックスを支持している。最近では厚生年金に保険数理的なフェアな財政方式、つまり積立方式提案を明らかにしたのが田近他(1996)である。1994年の改革をうけて田近他(1996)は、世代間の負担と給付の公平、女性と年金、在職老齢年金という問題を取り上げて、対症療法的な改革ではなく、合意形成へ向けて年金問題解決の基本ルールの提示の必要性を訴えている。

5.2. 市場収益率年金方式案

八田・小口(1990)、小口・木村・八田(1994)は、日本における年金制度の行き詰まりに対してより根本的に年金問題を検討している。公的年金の必要性から議論を起し、積立方式の1類型である市場収益率年金方式を提案している。先にあげた3.1.の④、⑤と同じ、近視眼的過少貯蓄と合理的過少貯蓄を、公的年金の存在理由にあげる。再分配、規模の経済、逆淘汰、は決定的理由にならないとして斥ける。Myles(1995)と同様に効率性基準のみが公的年金の存在理由になり得ると説いている。その上で、市場収益率年金方式を提案している。市場収益率年金方式は、年金基金を必ずしも積み立てないで、積立方式の基本である年金の収益率を市場収益率に等しくする方式のことを言う。つまり

将来の給付のために完全積立するのではなく、改革後にそれぞれの世代の年金収益率を市場収益率に等しくする制度で、給付額の引き下げ(支給開始年齢の引き上げ)か現在の保険料率の引き上げで対応する。別言すれば、年金の保険料率を自分たちが将来受給する額の現在値に等しくする方式である。ただしこの方式のメリットが発揮されるのは、高齢化社会に入る前に導入されることという条件を付している。

年金財源としての消費税には否定的である。消費税の所得税に対する優位性を指摘する野口(1987)、本間他(1988)の分析には、年金制度の物価スライド制を考慮していないことによるとして批判的である。わかりやすく効率的であるとして、年金給付の支給額の切下げを代案としている。一方賦課方式からの離脱は新たな問題をもたらす。高山(1992)の言う「二重負担問題」である。これは賦課方式から積立方式への移行は、移行時の現役世代が自己の老後の積立と引退世代の給付の双方の負担を負わされることを指す。しかし現実には年金第2世代の40才以上の世代ではなく高齢化時代の現役世代(ポスト団塊世代)が過重な負担するはめになっていることを強調している。年金第1世代の給付の付けの負担の解消策として、その負担をその後の各世代で分担すべきとしている。それには、厚生年金において市場収益率年金方式へ移行をし、累進的所得税の一般財源で付けの利子分に対応することを提案している。

5.3. 現行制度の維持

高山(1980)は早くから賦課方式制度の特徴を明らかにしたうえで、制度の不備を指摘し警鐘を鳴らしていた。高山(1980)は、公的年金の必要性として、①私保険の限界、をあげ包括性の欠如、保険料の高騰を指摘し、次に②強制貯蓄、インフレ対策③家族扶養の限界をあげている。公的年金のあるべき姿として、一律年金と所得比例年金の2階建構造を持つもので、前者は賦課方式で個人所得税中心の一般財源、後者は積立方式で年金税という目的税で個人所得税の付加

税で賄う制度を描いた。

しかしその後の変化、特に急速な高齢化の進展と少子化、今日のような超低金利は、はるかに多くの人の予想を超えるものであった。高山(1992)は、現行公的年金制度成立の背景として、① 二重負担問題、を指摘する。つまり積立方式の年金創設は二重負担をもたらす。なぜならばその創設時に老人の人は年金の受け取り額は少なく、子供が扶養することになり、その子供の青年層は積立方式の下では自己の老後は自己で負担することになるからである。そしてさらに給付改善の政治的要請が起こり、積立方式では対応できなくなり、② 積立方式の放棄、という事態になる。そこで強制力を担保とする「世代と世代の助け合い」という形をとるようになり、ここに公的年金の本質を求める。そして③ 積立方式への移行、は現実問題として困難と判断する。八田・小口(1990)の市場収益率年金方式案の導入は遅すぎるとしてその実効性に疑問を呈する。さらに日本における契約観念の希薄さの下では、安易な公債発行につながりインフレ体質を作り上げるとしている。そして現行の公的年金は保険料拠出で15%しか賄っておらず、残りは将来世代の保険料と国庫負担であり、まさに④ 未来からの補助金、で成り立っている。しかしこうした公的年金の決定は将来世代の無参加の状態でなされるので、⑤民主主義の弱点、であると言及している。

また基礎年金の財政運営が、社会保険方式をとったのは、社会全体の連帯感が弱い我が国で老後における最低所得の保障を実現するねらいがあったためとしている。

公的年金における負担問題には、給付水準の調整、消費税と資産課税による財源確保、年金の課税最低限の再検討で対応し、社会契約観念が希薄で、社会全体の連帯感の弱い我が国では、公的年金は「世代と世代の助け合い」であり、「未来世代からの補助金」であるとして、現行の年金制度の基本的な枠組みの維持を訴えている¹²⁾。

結び

上述の議論からわかるように、賦課方式の年金制度の物理的維持には人口構成が重要な要因であることが指摘できる。特に出生率の低下が年金制度の将来を揺るがしている。我が国の厚生年金の保険料および給付額は、92年にまとめられた推計人口を前提に算定されているが、95年の出生率は1.49と見込まれている。そして2021年には1.8に回復するとの前提で保険料、給付額が計算されている。しかし現実はいずれもより厳しい方向に向かっている。既に触れたように労働世代の過重な負担は避けられない。

何らかの改革が、なされなければならないことは衆目の一致するところである。問題は公的年金はいかにあるべきかという視点の必要性和給付および負担という極めて利害が絡むために現実の政治状況とが重要な要因となることである。前者については、これまでの議論を踏まえて、公的年金に何を求めるか考える必要がある。2. の議論から経済学的にみると、公的年金の存在理由は極めて限定的である。公的年金に再分配、特に同一コーホート内のそれを求めるのは、かなり価値判断のレベルの事柄であることが分かる。より基本的なことは、将来に対する捉えかたの相違にあるとみなすことができる。そもそも年金という遠い将来の対する計画を作成するにあたっての基本的な姿勢が問われているのである。これまでの議論からの教訓は、将来は所詮不確実であるという認識が必要にして不可欠であるということである。その不確実性に対していかに準備するのかという戦略が必要である。そうした観点にたつと、(1)その時々政府の判断に任す(2)広義の積み立て方式(3)確定拠出型年金、のいずれかのスタンスが要求されると思われる。

(2)は、個人上の公平に重きを置いたもので、賦課方式採用にみられる財政上の問題は起こりにくく、しかし積立方式をとっている厚生年金基金にみられるように、現実の利子率が予定利率をはるかに下回る低水準に陥るという事態あ

るいはその逆の事態に対処できるのかという問題が残る。つまり収益率の固定化による不確実性の除去にも限界がある。ただし八田・小口(1990)が主張するように、金利の自由化が完全に進み、アメリカのような環境が得られれば、問題は解決されるかもしれない。いずれにしても積み立て方式に批判的な立場の人は、将来は不確実で給付所得を単なる拠出あるいは個人のレベルだけで決めてよいと考えないのである。一方不確実性に対して、現在時点で対応可能な手段をとると理解できるのが、(3)確定拠出型年金ということになる。これは現在アメリカで私的年金のうち企業年金で採用されている方式であるが、拠出額と運用成績に応じて給付額が事後的に決まるものである。したがって財政上の問題は原理的に発生しえない。不確実性に対する自己責任を徹底した発想と言えよう。さらに視点を変えて、個人レベルでは、あるいは市場レベルでは所詮不確実性には十分対応できないという認識に立てば、(1)のその時々政府がその時々状況の中で対応するというスタンスが残る。この立場には二つの対応が考えられる。賦課方式の採用で適正な給付水準の確保に力点を置くものと、まさしく緊急避難的な対応を認めるものとである。前者のいわば Weldon 流対応を社会保険の核心である連帯の概念と等置したのが Atkinson(1987)である。社会保険の基本部分である“世代間の連帯(solidarity)”に契約における柔軟性の受容を読み取り、最初に予測が不可能な場合、条件が変更したのだという同意の存在と解釈したのである¹³⁾。多くの国の社会保障制度を支えてきた基本的な考え方と言えよう。それに対して後者は、積み立て方式にたって公的年金を運用する上で、問題が発生した時に何らかの調整を行うという限定的な対応を求めるものである。

我が国の現行制度に則して考えるならば、確実なことは現行制度は将来世代の負担に負うところが大きいという事実である。それに対して責任ある対応とは、いかなる原理に立っているかを明確にした上で、制度の運営を図るべき

でなければならない。今日明らかなことは、現在の年金制度が不況、戦争、を経験した年金第一世代に報いる性格が強く、年金制度が人口および所得の成長を前提に構築されていることである。経済のストック化により高齢者が押し並べて貧しいと言う事はなくなり、低成長、高齢化・少子化の進展という具合に、年金制度をめぐる環境は激変したのである。一方引退期の適正な生活水準の維持というテーマは永遠に不滅である。いま求められる基本的視点は、公的年金の持つ本来の機能にその役割を限定し、その基本原理を明らかにすることである。公的年金の制度に不合理なコーホート内の再分配が発生することは避けねばならないし、老人を一律に貧者として給付することが許される環境にはない。老後保障における公的制度の在り方としては、再分配の要素は他の移転・租税体系で対応し、広義の積立方式の原理に立った、制度の運営が、これから求められるべき基本姿勢であろう¹⁴⁾。ただし既に言及したように将来は不確実である。いかなる環境が待っているかわからない。長期的な視点からその時々状況に合わせて制度を調整するという柔軟性の保持は必要と思われる。それこそが連帯であり、世代間の助け合いである社会保障の核心である。

しかしまだ重要な問題視角が残されている。それは、諸改革案に「現実的可能性」という言葉が使用されていることに極めて象徴的に表されている。多くの現状の問題点の指摘にも拘わらず、なぜ現行制度が導入・維持されてきたのか、あるいは給付水準が維持されるか、という極めて実証的な公共選択の視点からの年金問題の分析である¹⁵⁾。Buchanan(1968)は、早くからこの問題意識を持った先駆者である。これについての詳細な議論は次の機会に譲ることにして、最後に今日の状況を既に予期していた先見性を示す彼の指摘に言及したい。

社会保障制度の危機がもたらされる重要な要因を、社会保障と政治との関係の中に見出し、全ての人々に最低所得を保障するという目的を持つ福祉プログラムと社会保険とは本来異なる

べきものであるにもかかわらず、政治状況の中で原則なき融合がもたらされることに危惧を抱く。そして租税・移転体系が政治家の手によって「パンドラの箱」に化してしまうことを力説する。ある種の投資とみなされるために社会保険という言葉が使用されるはずなのに、「なぜ逆進的税が使われるのか」「より公平な一般財源に置き換ええないのか」「なぜ給付が所得と関連するのか」「たとえ給付を必要とする人々が以前に拠出者でなくとも、なぜ彼らを除外すべきなのか」と。老後保障制度の実態を若い労働者が理解すれば、より直接的な保険システムを選ぶであろうし、「現行制度の“当てにならない口約束”的側面がより大きく明らかになれば、かれらは増大する政治上のいかさまてき仕掛けが制度の崩壊に繋がることを予期できる」と¹⁶⁾。

参考文献

- Aaron, Henry J. (1966), “The Social Insurance Paradox,” *Can. J. Econ. Polit. Sci.*, Aug.32(3), pp.371-74.
- Asch, Louis and Asimakopulos Athanasios (1990), “Public Pensions: A Social Response or a Misuse of Individual Saving?,” in A. Asimakopulos et al ed., *Economic Theory, Welfare and the State*, Macmillan.
- Asimakopulos, A. and J. C. Weldon (1968), “On the Theory of Government Pension Plans,” *Canadian Journal of Economics*, Nov. 1(4) pp. 697-717.
- Atkinson, Anthony B. (1987), “Income Maintenance and Social Insurance,” in Auerbach A.J. and M.S. Feldstein ed., *Handbook of Public Economics* Vol.2, North-Holland.
- Boskin, Michael J., Laurence J. Kotlikoff and John B. Shoven (1985), *Personal Security Accounts: A Proposal for Fundamental Social Security Reform*. Center for Economic Policy Research Publication No. 63, Stanford University.
- Boskin, Michael J. (1986), *Too Many Promises: The Uncertain Future of Social Security*, A Twentieth Century Fund Report. Homewood, Illinois: Dow Jones-Irwin.
- Britain, John A. (1972), *The Payroll Tax for Social Security*. Washington DC: Brookings Institution.
- Buchanan, James M. and Campbell Colin D. (1966), “Voluntary Social Security,” *Wall Street Journal*, 20 December.
- Buchanan, James M. (1968), “Social Insurance in a Growing Economy: A Proposal for Radical Reform,” *Nat. Tax. J.*, Dec.21(4), pp. 386-95.
- Diamond, Peter A. (1965), “National Debt in a Neoclassical Growth Model,” *American Economic Review*, Dec. 55, pp. 1125-50.
- Diamond, Peter A. (1977), “A Framework for Social Security Analysis,” *J. Public Econ.*, Dec.8(3), pp. 275-98.
- Feldstein, Martin S. (1974), “Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation,” *J. Polit. Econ.*, Sept./Oct. 82(5), pp. 905-26.
- Feldstein, Martin S. (1977), “Social Insurance,” in *Income Redistribution*. Ed.: Colin D. Campbell, Washington, DC: Amer. Enter. Inst., pp. 71-97.
- Ferrara Peter J. (ed.) (1985), *Social Security – Prospects for Real Reform*. Washington, DC: Cato Institute.
- Hatta, Tatu and Noriyoshi Oguchi (1992), “Changing the Japanese Social Security System from Pay-as-you-go to Actuarially Fair,” D. Wise ed., *Topics in The Economics of Aging*, University of Chicago Press, pp.207-248.
- Kotlikoff, Laurence J. and A. Spivak (1981), “The Family as An Incomplete Annuities Market,” *Journal of Political Economy*, 89 pp. 372-91.
- Musgrave, Richard A. (1967), “The Role of Social Insurance in an Overall Programme for Social Program for Social Welfare,” in *The American System of Social Insurance*. Eds.: William G. Bowen et al. NY: McGraw Hill.
- Myles, Gareth D. (1995), *Public Economics*, Cambridge University Press.
- Pechman, Joseph A., Aaron Henry J. and Tausig, Michael K. (1968), *Social Security: Perspectives for Reform*, Washington DC: Brookings Institution.
- Samuelson, Paul A. (1958), “An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Contrivances of Money,” *Journal of Political Economy*, Dec. 66(6) pp. 467-82.
- Samuelson, Paul A. (1975), “Optimum Social Security in a Life-Cycle Growth Model,” *International Economic Review*, Oct.16(3) pp. 539-44.
- Tompson, Lawrence H. (1983), “Social Security Reform Debate,” *Journal of Economic Literature*, Dec.21 pp. 1425-67.
- Weaver, Carolyn L. (1983), “The Economics and

Politics of The Emergence of Social Security: Some Implications for Reform” *Cato Journal*, Fall 3(2), pp.361-79.

小口登良・木村陽子・八田達夫 (1994), 「日本の公的年金の再分配効果」, 石川経夫編『日本の所得と富の分配』, 東京大学出版会, pp.321-353.

高山憲之(1980), 『不平等の経済分析』, 東洋経済新報社。

高山憲之(1992), 『年金改革の構想』, 日本経済新聞社。

田近栄治・金子能宏・林文子(1996), 『年金の経済分析』, 東洋経済新報社。

野口悠紀雄(1984), 「公的年金における受給・負担構造の世代間格差」, 『季刊現代経済』第57号, Spring, pp. 4-17。

野口悠紀雄(1984), 『公共政策』 岩波書店。

野口悠紀雄(1987), 「公的年金の将来と日本経済の対外パフォーマンスーシミュレーション分析ー」, 『フィナンシャルレビュー』 No.5, pp.8-19。

八田達夫・小口登良(1990), 「年金改革ー市場収益率年金への移行」, 現代経済研究グループ編『日本の政治経済システム』, シリーズ現代経済研究1, 日本経済新聞社, pp.118-145。

広井良典(1996), 「医療保険改革の方向性」『やさしい経済学』日本経済新聞, 5月11日ー17日。

本間正明・跡田直澄・大竹文雄(1988), 「高齢化社会の公的年金の財政方式:ーライフサイクル成長モデルによるシミュレーション分析ー」, 『フィナンシャルレビュー』 No.7, pp.50-64。

宮島洋(1994), 「社会保障の将来構想」, 貝塚啓明・金本良嗣編『日本の財政システム』, 東京大学出版会, pp. 75-107。

注

- 1) 年金保険料負担の生涯賃金比は, 50年度生まれの7.9%に対して95年度生まれは16.6%になる。
- 2) 高山憲之(1980), 146頁参照。
- 3) 選択能力を失ったロバが, 等距離にある干し草の前で餓死したという寓話。Buridan とは14世紀のフランスの哲学者。
- 4) 日本の医療保険制度がドイツ型社会保険から始まり普遍主義への修正を重ねた結果, 保険の原理と税の原理とが渾然一体となっていると言う指摘がなされている。例えば, 保険者である健保組合の選択権を奪い, 保険的要素が薄れている。広井(1996)を参照。
- 5) 八田・小口(1990)は, 金利の自由化により, 金利もインフレに連動してあがるのでインフレに弱いという積立方式の欠点は薄れることを指摘。
- 6) 財政方式の持つ貯蓄効果は, 野口(1984), 労働効果は, 八田・小口(1990)を参照。
- 7) どの国も第2次大戦あるいは大不況を経験した人々に報いるという姿勢が背景にある。Kotlikoff (1987)はアメリカにおける賦課的社会保障制度の成長を, 1930年代の不況の被害を受けそして第二次世界大戦中に国家に貢献した世代に対する再分配と解釈する。Diamond(1977)も同様な認識を持っている。p279, 参照。
- 8) イギリスでは, 一定水準の私的カバーを持っている人々には, 公的年金の契約をしない(contract-out)制度を認めている。
- 9) 八田・小口(1990)によれば, 金利の自由化の下では積立方式で十分対応可能としている。
- 10) これに対して Munnell(1987)の厳しい批判がある。Ferara(1985)の提案の基礎にある市場収益率が, 実際問題それほど高くないし, リスクが大きいというもの。
- 11) Weldon の学説は, Ascah・Asimakpulos(1990)に負うところが大きい。
- 12) 高山(1992)に近い立場が, 宮島(1994)である。宮島(1994)は年金所得の課税強化, すなわち総合課税化が年金財政の負担を現役の労働者へのしわよせを防ぐために望ましいとして, 消費税による財源構想には反対。給付の物価スライド制の下では, 高齢者への増税は相殺され, 結果的には, 若年世代の課税強化になるから。
- 13) Kotlikoff・Spivak(1981)は, 小家族でさえかなりの程度完全な年金市場の代替可能な役割を果たしているという分析結果をえている。Atkinson(1987)はこの分析に着目して, 家族が市場に比べリスクよりもむしろ不確実性に対処するのに適していることを強調した。そして同様なことが, 私的保険に比べて公的保険にもあてはまるとみなした。
- 14) 医療保険, 年金保険等の社会保障と税制との整合的な議論は別の機会に譲りたい。
- 15) 野口(1984)がすでに簡単な展開をしている。
- 16) Buchanan(1968), p390。

脱稿 1996年8月30日